



Instituto de Educação Superior de Brasília

DESAFIOS PARA IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Eliane de Souza Moreira¹
Msc. Paula Renata P. de Oliveira²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo principal identificar desafios encontrados pela administração pública brasileira para implantação da governança em seus órgãos e entidades. Partiu-se do entendimento de que, embora seja uma sistemática já bastante consolidada em grandes corporações do setor privado nacional, o tema governança ainda encontra entraves para sua efetiva implantação no setor público no Brasil. Para alcançar o propósito deste artigo, foi realizada ampla leitura e pesquisa na literatura existente, disponibilizada em repositórios eletrônicos, notadamente em reconhecidos repositórios de artigos acadêmicos. Preliminarmente, buscou-se identificar os primeiros estudos e a evolução do tema governança, tanto no que tange o setor público quanto o setor privado. Ao longo do artigo, foram relacionados conceitos, princípios e mecanismos da governança a exemplo da prestação de contas (*accountability*), transparência, liderança, estratégia e responsabilização de agentes. Adicionalmente, este artigo apresenta de forma comentada normas e concepções sobre o assunto elaboradas pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgãos brasileiros de controle e de planejamento. Tais normas e concepções têm sido impostas a demais órgãos da administração pública como referenciais de excelência. Buscou-se, ainda, apresentar o caso de implantação de governança no Superior Tribunal de Justiça, órgão do judiciário federal. Por fim, os resultados obtidos da análise de todo material demonstram que os principais desafios à efetiva implantação da governança na administração pública estão relacionados à dificuldade que o setor público brasileiro tem para tornar efetiva suas ações. Além disso, outro importante desafio identificado

¹ Discente do curso de pós-graduação em Administração Pública do Instituto de Educação Superior de Brasília.

² Orientadora do trabalho de conclusão do curso.

é a enorme complexidade do tema e das ações necessárias à sua implantação. Aplicar os conceitos, princípios e mecanismos relacionados à governança, demanda grandes inovações e consideráveis mudanças na gestão pública.

Palavras-Chave: Governança. Transparência. Prestação de Contas. Administração Pública.

ABSTRACT

The main purpose of the present article is to identify challenges faced by Brazilian public administration when it tries to implement governance in its organs and entities. It's known that, although it is a system already well established in large corporations of national private sector, the governance theme still finds obstacles to its effective implantation in Brazil's public sector. In order to reach the purpose of this article, extensive reading and research have been made in related literature, available in electronic repositories, notably in recognized repositories of academic articles. Originally, it was sought to identify the first studies and the governance theme's evolution, both in public sector and in private sector. Throughout the article, concepts, principles and mechanisms of governance have been related, such as accountability, transparency, leadership, strategy and agents' responsibility. In addition, this article presents in an annotated way rules and concepts about the subject elaborated by the Federal Audit Court and the Federal Comptroller's Office jointly with the Brazilian Ministry of Planning, Development and Management, brazilian control and planning organs. Such norms and concepts have been imposed on other organs of the public administration as a benchmark of excellence. In addition, it was tried to present the case of implementation of governance in the Superior Court of Justice, federal judicial organ. Finally, the results obtained from the analysis of all material demonstrate that the main challenges to the effective implementation of governance in public administration are related to the difficulty that the Brazilian public sector has to make its actions effective. In addition, another important challenge identified is the enormous complexity of the theme and the actions required for its implementation. Applying the concepts, principles and mechanisms related to governance demands great innovations and considerable changes in public management.

Key words: Governance. Transparency. Accountability. Public administration.

1 INTRODUÇÃO

Governança não é um tema recente no estudo da administração. Em 1932, Adolf Berle e Gardiner Means publicaram o livro *The Modern Corporation and Private Property*, considerado o marco inicial nos estudos sobre governança corporativa.

Na obra, Berle e Means (1932) analisaram a estrutura acionária de grandes empresas americanas e discutiram “os inevitáveis conflitos de interesse que estruturas de propriedade pulverizadas, tais como as encontradas, poderiam acarretar para o desempenho e valor das companhias” (SAITO E SILVEIRA, 2008, p.79). Berle e Means (1932) observaram que tal pulverização da propriedade levaria à valorização e destaque da gestão de seus administradores, em detrimento do interesse dos sócios-acionistas, conflito conhecido como problema de agência. (SAITO E SILVEIRA, 2008, p.79)

Estudos posteriores, notadamente os desenvolvidos por Jensen e Meckling em 1976, contribuíram sobremaneira para a formulação do conceito de governança como contraponto a tal conflito, levando inclusive, à definição do termo governança corporativa, “que passou gradativamente a ser visto como ‘um conjunto de mecanismos internos e externos, de incentivo e controle, que visam a minimizar os custos decorrentes do problema de agência’”. (SAITO E SILVEIRA, 2008, p.80)

Na década de 90, discussões acadêmicas sobre o tema se intensificaram no mundo todo, após escândalos financeiros envolvendo empresas de grande importância. Na Inglaterra foi publicado o Relatório Cadbury, considerado o primeiro código de boas práticas de governança corporativa. No mesmo período a empresa norte-americana General Motors (GM) elaborou e publicou o primeiro código de governança produzido por uma empresa.

Desde então, o tema governança manteve-se em debate e ganhou a atenção de importantes entidades e organizações, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI.

No Brasil, seja no setor privado, seja na gestão pública, o interesse pelo tema e o número de iniciativas que o envolvem têm crescido significativamente, contribuindo para o debate.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em seu sítio eletrônico, estudos visando as melhores práticas de governança têm sido desenvolvidos de forma a abranger todo e qualquer tipo de organização, do terceiro setor a órgãos e entidades públicas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) há algum tempo direciona suas ações de controle externo observando os mecanismos essenciais da governança: liderança, estratégia e controle, e exige dos controles internos de órgãos e entidades da administração pública que deem o mesmo foco a suas auditorias.

Em 2016, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e a Controladoria-Geral da União (CGU) publicaram uma instrução normativa conjunta que estabelece que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal adotem medidas para a sistematização de práticas relacionadas à governança.

Para atenderem a tais demandas, órgãos e entidades da administração pública brasileira têm promovido mudanças em suas gestões, de forma a se adequarem aos princípios básicos de governança, notadamente, às boas práticas relativas à transparência, integridade, prestação de contas, controles internos, liderança e gestão de riscos.

Essa forma de atuação, no entanto, tem imposto à administração grandes desafios para a sua efetiva implementação no setor público. Temas como gestão de riscos e controles internos, aspectos fundamentais à governança, por exemplo, ainda são assuntos recentes para a maioria dos órgãos, e, portanto, ainda levam a questionamentos sobre a forma como devem ser implementados e conduzidos.

Assim, este artigo foi desenvolvido com o objetivo principal de identificar desafios encontrados para implantação da governança nos órgãos públicos.

Para alcançar o objetivo geral, o presente estudo buscará caracterizar a aplicação da governança no setor privado, explorar as propostas de governança do TCU, do Ministério do Planejamento e da CGU, contextualizar o cenário atual da gestão pública brasileira. Além disso, a título de exemplificação, será referenciado o modelo de governança já implantado por um órgão público, no caso, o Superior Tribunal de Justiça.

Dada a importância crescente do tema governança para a administração pública, a imposição de sua implementação pelos órgãos de controle e planejamento e, ainda, a escassa literatura sobre casos de implantação de governança em órgãos públicos brasileiros, considera-se de grande relevância os estudos ora apresentados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Considerada uma avançada sistemática, a governança corporativa estabelece mecanismos de controle e transparência, responsabilização e foco na eficácia, eficiência e efetividade para as organizações que a adotam. Suas projeções promovem importantes arranjos institucionais. Por essas razões, órgãos e entidades buscam conformar os princípios da governança aplicáveis à gestão privada às peculiaridades do setor público. (LISOT, 2012, p. 29)

2.1 Governança Corporativa no Setor Privado Brasileiro

Na seara privada, em que o tema da governança parece já ter se consolidado, são indiscutíveis os valores agregados pelas transformações dela decorrentes. Se uma empresa adota boas práticas de governança, aos olhos do meio empresarial se reveste de boa reputação, transparência e credibilidade. Mesmo o mercado de capitais já considera e avalia a governança das corporações como fator de classificação de risco de investimento em suas ações.

Segundo a professora da Fundação Dom Cabral, Elismar Álvares, em matéria publicada pelo *site* O Globo em 26/01/2016, adotar uma política de governança tornou-se requisito primordial para investidores e para as instituições do mercado, tendo em vista que mitiga os riscos de uma empresa e promove melhores condições para captação de recursos e atração de investimentos.

Notadamente no Brasil, grandes transformações têm ocorrido no setor privado nas últimas décadas. O modelo empresarial vem migrando do cenário de organizações familiares, administradas essencialmente por seus proprietários ou por um número reduzido de sócios, para instituições de controle acionário pulverizado, e, portanto,

ainda mais necessitadas de princípios básicos de governança, como controle, transparência, eficácia e aperfeiçoamento gerencial.

Alavancado pela globalização e pela facilidade de acesso à informação, o setor privado viu-se obrigado a investir em métodos alternativos de gestão, sem o que não conseguiria atender às demandas cada vez mais crescentes e exigentes de produtos e serviços com qualidade. (LISOT, 2012, p.29)

Além disso, os escândalos nem tão recentes de corrupção ativa e pagamento de propinas por grandes empresas brasileiras, como os alardeados por operações realizadas pela Polícia Federal, que investigam esquemas bilionários de desvio e lavagem de dinheiro, impõem regras sérias e limites rígidos de transparência, controle e responsabilidade às instituições privadas do país.

Atualmente, as empresas brasileiras investidas de melhor imagem corporativa também são as que apresentam os mais altos índices de governança e responsabilidade. Nessas empresas, “novos profissionais ganharam relevo enquanto articuladores estratégicos nos processos decisórios e nas diversas formas de fusões organizacionais”. (LISOT, 2012, p.32)

2.2 Governança Aplicada ao Setor Público

Embora haja características bastante peculiares que distingam os setores público e privado, são similares para ambos os casos os princípios básicos que caracterizam o conceito de governança. Da mesma forma que no setor privado, instrumentos bem definidos para responsabilização de agentes, além de incentivo para definição e execução de políticas e objetivos, são indispensáveis para o alcance da governança na área pública.

De forma abrangente, os princípios de transparência, equidade, *compliance*, prestação de contas e moralidade ditam os rumos dos segmentos público e privado. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.112). Cientes da importância desses valores para o setor público, renomadas instituições têm contribuído sobremaneira para o debate sobre a aplicação da governança à esfera pública.

Matias-Pereira (2010, p. 117) destaca o estudo realizado pela *International Federation of Accountants* (IFCA), que aponta para os rumos que as organizações

públicas devem tomar no sentido de se estabelecer a governança corporativa. De acordo com o IFCA, o setor público deve atentar-se para três princípios fundamentais de governança: transparência (para assegurar a credibilidade da instituição), integridade (baseada na honestidade) e prestação de contas. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.119)

Segundo Matias-Pereira (2010, p.118), além dos princípios acima mencionados, o IFAC apresenta ainda dimensões a serem adotadas pelas instituições públicas, a saber:

Padrões de comportamento: como a administração da entidade exercita a liderança, e determina os valores e padrões da instituição, como define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos; Estruturas e processos organizacionais: como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da instituição, como as responsabilidades são definidas e como elas são asseguradas; Controle: rede de vários controles estabelecidos pela cúpula administrativa da organização no apoio ao alcance dos objetivos da entidade, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas; e, Relatórios externos: como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho.

Também o Banco Mundial, a partir de 1992, definiu quatro dimensões para a boa governança: administração do setor público, que “cuida da melhora da capacidade burocrática de prestação de serviços sociais”, quadro legal, participação e *accountability*, e informação e transparência, que “envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais”. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.117)

Já Lisot (2012, p.41), em seu artigo “Os Princípios da Governança Corporativa no Processo de Modernização da Gestão da Segurança Pública no Brasil”, enumera os elementos fundamentais para viabilizar a governança no setor público. À luz do que aponta o *Australian National Audit Office* – ANAO, Lisot descreve brevemente seis princípios: liderança, integridade e compromisso (atributos das pessoas da organização) e responsabilidade, integração e transparência (relacionados ao resultado das estratégias, sistemas, políticas e processos estabelecidos).

Estudos mais recentes apontam, ainda, quatro atividades principais para o desenvolvimento de uma boa governança no setor público:

- a) ação executiva: envolvimento da alta administração em temas vitais aos interesses da organização;
- b) estratégia: formulação de planejamento estratégico a longo prazo;
- c) supervisão: auditorias e controle do desempenho gerencial;
- d) *accountability*: termo que ganhou destaque nos últimos tempos, e que pode ser entendido pela prestação de contas e responsabilização.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 118),

o foco da governança no setor privado está nas prioridades dos dirigentes. No âmbito do setor público, que atua com estruturas e modelos de gestão distintos e, especialmente, com uma hierarquia mais rígida, a identificação dessas prioridades é imperceptível. Assim, fica patente que, na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras.

2.2.1 O Conceito de Governança Pública para o TCU: Referencial Básico de Governança

Em 2013, o TCU elaborou e publicou o “Referencial Básico de Governança, aplicável a órgãos e entidades da administração pública”. Uma segunda edição, aprimorada e revisada, foi publicada em 2014, disponível no sítio eletrônico do TCU.

O documento em questão catalogou boas práticas para a governança pública, a fim de aprimorar o desempenho de órgãos e entidades do setor, além de nortear o próprio trabalho de controle externo do TCU, com o objetivo final de agregar valor à toda sociedade brasileira. Estruturado em cinco capítulos, trouxe desde perspectivas históricas e conceitos fundamentais, a princípios e diretrizes da governança.

O Referencial Básico de Governança mereceu destaque não só do setor público, como também da esfera privada. O empresário Jorge Gerdau Jonhannpeter, presidente do Conselho do Grupo Gerdau, comentou a respeito do documento:

Fiquei encantado com o conteúdo, que é realmente de grande dimensão e profundidade, e, embora o material seja voltado para o setor público, os principais conceitos mencionados também se aplicam ao setor privado.

O que também me encantou é que venho reforçando que o conceito de Governança do setor público está muito presente em nosso País, essa é uma das partes mais importantes do processo de gestão. (TCU, 2014)

A obra também menciona os estudos realizados pela IFAC e aponta suas considerações para os benefícios da boa governança no setor público, tais como (a) garantia de entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais; (b) garantia de responsabilização da organização para com os cidadãos; (c) clareza sobre os produtos e serviços prestados; (d) transparência; diálogo com a sociedade; (e) garantia de qualidade e efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; (f) definição clara de processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; (g) internacionalização de estruturas adequadas de governança; dentre outros.

Assim, governança no setor público, segundo o TCU, é definida como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Explicitando, as três funções básicas podem ser desdobradas em **avaliar** o ambiente, o desempenho e resultados atuais e prospectados, **direcionar** políticas e planos alinhando o arquétipo organizacional aos interesses dos *stakeholders* e **monitorar** os resultados e desempenhos alcançados. Uma espécie de ciclo PDCA (*plan, do, check, act*), voltado à governança.

Para executar tais funções, o TCU sugere a adoção de mecanismos de liderança, estratégia e controle, associados a um conjunto de componentes. Assim, **liderança** foi associada a pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistema de governança; **estratégia**, o relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional e alinhamento transorganizacional; e **controle** foi vinculado à gestão de riscos e controle interno, auditoria interna e *accountability* e transparência.

Para cada um dos componentes acima destacados, foram identificadas e catalogadas boas práticas, apresentadas como norteadoras para as ações de implementação de governança no setor público, contribuindo em demasia para a consolidação de sua sistemática.

2.2.2 Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016

A Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), por meio da Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016, determinaram que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal instituíam em suas gestões sistemáticas direcionadas à governança, mais explicitamente a aspectos relacionados à gestão de riscos e a novas estratégias sobre controles internos.

No que diz respeito aos controles internos, não basta que os órgãos os estabeleçam e implementem. Deverão ser considerados os riscos que a organização pretende mitigar, de forma efetiva e consistente, com os controles internos elencados. Já no que tange a gestão de riscos, órgãos e entidades deverão implementar e manter um processo alinhado à missão e aos objetivos estratégicos de cada instituição.

A grande novidade introduzida pelo normativo, no entanto, trata da instituição de comitês de governança em todos os órgãos do executivo federal. Coerente com os princípios de responsabilidade e controle, os comitês deverão ser compostos pelos dirigentes máximos das organizações, e pelos demais dirigentes das unidades a eles hierarquicamente subordinadas, com participação dos titulares de controle interno de cada órgão. Tal iniciativa visa alcançar o atendimento a um dos pilares da governança: a liderança.

2.2.3 O Contexto Brasileiro para Implantação da Governança na Gestão Pública

Tradicionalmente, no entanto, a gestão pública brasileira é considerada morosa e sua atuação limitada.

Em 2009, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) publicou o documento “Agenda Nacional de Gestão Pública”, em que identificou problemas na qualidade da administração pública brasileira (PR/SAE, 2009, p. 11). Dentre eles, a prestação de serviços padronizados e de baixa qualidade e a inexistência de critérios e parâmetros mínimos para o estabelecimento da gestão por resultados.

Órgãos e entidades públicas brasileiras, com algumas exceções, costumeiramente são vistos pela baixa capacidade em responder e atender satisfatoriamente as demandas da sociedade com ações efetivas, ainda que a busca de qualidade no serviço público de tempos em tempos seja objeto de diversas iniciativas institucionais.

Promover mudanças de gerenciamento, no entanto, não é tarefa fácil, destacadamente na gestão pública, em que é acentuada a resistência interna a mudanças em suas organizações. Rezende (2004, p.36) afirma que “as reformas administrativas tendem a falhar pelo fato de que projetam a realização de ambiciosas mudanças em padrões de comportamento e ação altamente institucionalizados”.

Nesse sentido, Luisa Cardoso Barreto (2009, p.11), ao citar estudos da Unidade Estratégica do governo do Reino Unido sobre a gestão de riscos na administração pública, destaca que “as ambições de tornar o setor público mais inovador trazem novos riscos” à administração pública.

O problema parece se concentrar no fato de que não falta ao Estado boas iniciativas, como a da instituição da governança, aqui tratada. No Brasil, vigora a incapacidade das organizações públicas em implementar as decisões tomadas. Segundo Maria das Graças Rua (1997, p. 135), “à hiperatividade decisória da cúpula governamental contrapõe-se a falência executiva do Estado, que não se mostra capaz de tornar efetivas as medidas que adota”.

Compartilhando desse entendimento, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 46) consideram a separação entre formulação e implementação de políticas públicas no Brasil um fator desestabilizador ao princípio de coalizão da governança. Seguem os autores questionando os resultados substanciais produzidos pela aplicação dos conceitos de governança na administração pública brasileira. Para eles, “os princípios transformadores da dinâmica da gestão pública ao longo desses anos apresentam-se de forma fragmentada”. (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008, p. 43)

Some-se a isso o alto grau de amadurecimento das instituições exigido pela governança. O próprio Tribunal de Contas da União admite em seu sítio eletrônico que adotar os princípios da governança no setor público não é simples, envolvendo “um **complexo sistema** no qual agentes políticos e administrativos, públicos e privados,

interagem de modo a produzir resultados os quais, espera-se, estejam alinhados aos interesses sociais". (TCU, 2016, grifo nosso)

Como preceitua Peci, Pieranti e Rodrigues (2008, p. 52), governança como nova proposta de administração pública "requer a concepção de estruturas e processos próprios, que se diferencia, se é que isto é possível, de concepções tradicionais da gestão pública".

Fortalecer os mecanismos da governança (liderança, estratégia e controle) em cada instituição pública pode demandar ainda um tempo considerável, quando se trata da administração pública brasileira.

A boa governança pública **pressupõe** a existência de uma liderança forte, ética e comprometida com os resultados; de uma estratégia clara, integrada, eficiente e alinhada aos interesses sociais; e de estruturas de controles que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário. (TCU, 2016, grifo nosso)

Em outras palavras, ainda que o tema governança tenha avançado significativamente em direção ao setor público, essa nova tendência de gestão exige de seus dirigentes a adoção de ações inovadoras e desafiantes. No atual cenário da administração pública brasileira, fortalecer a governança implica em grandes esforços de redefinição e implementação de novas políticas.

2.2.4 O Conceito de Governança Aplicado no Superior Tribunal de Justiça

A despeito de tais dificuldades e acompanhando as inovações do setor privado, alguns órgãos da administração pública têm obtido sucesso na implantação de modelos de governança, indispensáveis para "sedimentar as importantes e necessárias transformações dos tradicionais modelos de gestão até então adotados" (LISOT, 2012, p. 30)

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), criado pela Constituição Federal de 1988 com a atribuição de uniformizar a interpretação da lei federal em todo Brasil, é um dos exemplos de órgão público que já tem se organizado de forma a atender aos princípios de governança.

O plano estratégico do STJ, também denominado “Plano STJ 2020”, aprovado pelo Conselho de Administração em 2015, destacou em diversos trechos o tema da governança. Para a perspectiva “pessoas e recursos”, foi formulado o objetivo estratégico **“fortalecer a governança institucional**, com a finalidade de aprimorar mecanismos de liderança, estratégia e controle em busca de melhoria da gestão e dos resultados organizacionais” (STJ, 2015)

Tal objetivo desdobrou-se nos indicadores “governança de pessoas”, “governança institucional” e “governança de TIC”, com metas que visam mensurar o estágio de maturidade em governança nas vertentes pessoas, institucional e tecnologia de informação e comunicação, respectivamente.

Outro importante documento para a instituição da governança do STJ, a Instrução Normativa STJ/GP n. 17 de 17 de dezembro de 2015 dispôs sobre a política de gestão de riscos no órgão. De acordo com informações extraídas do sítio eletrônico do tribunal, a gestão de riscos no STJ originou-se a partir de um projeto estratégico já concluído e segue rotineiramente suas atividades de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos no tribunal.

Em dezembro de 2016, a presidência do STJ editou e publicou a Resolução STJ/GP n. 19, para estabelecer “o sistema de governança institucional do Superior Tribunal de Justiça” (STJ, 2016). Para o STJ, considera-se governança os

mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (STJ, 2016)

Para o sistema de governança do STJ, serão observados os princípios de eficiência, equidade, legitimidade, prestação de contas, probidade, responsabilidade, transparência e gestão participativa e democrática.

Na prática, a resolução definiu para o STJ responsabilidades (cabe à alta administração – Plenário, Corte Especial, Conselho de Administração, presidente do Tribunal, diretor-geral da Secretaria do Tribunal e secretário-geral da Presidência – instituir e assegurar as regras e condições necessárias à governança na egrégia Corte), mecanismos e práticas de governança.

3 METODOLOGIA

Para a construção deste artigo, buscou-se analisar o tema em questão com base na literatura existente em artigos acadêmicos. Trata-se, portanto, de um estudo teórico descritivo, realizado a partir de material já elaborado, com o intuito de “articular conceitos (...) buscando a superação daquilo que já se encontra produzido”. (MINAYO, 2002, p.52)

Metodologicamente, foi utilizada a pesquisa exploratória bibliográfica restringida a artigos relacionados a governança no setor público. O levantamento bibliográfico foi realizado por meio de pesquisa em repositórios eletrônicos, como o banco de dados *Scientific Eletronic Library On Line* - SciELO. As palavras-chaves utilizadas nas buscas foram: governança/desafios da governança/governança na administração pública.

Após a captação do material bibliográfico, realizou-se a leitura dos artigos para classificação do mesmo como de interesse ou não ao objeto de estudo. Todos os estudos selecionados foram citados no decorrer do estudo.

Adicionalmente, optou-se, ainda, por buscar e analisar o entendimento do Tribunal de Contas da União e do Ministério do Planejamento sobre governança pública, uma vez que esses órgãos, respectivamente por meio de acórdãos e instruções normativas, têm por competência ditarem regras impositivas aos demais órgãos e entidades públicas.

Em relação à análise de caso, optou-se pela experiência que está sendo implementada no Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista o pioneirismo do órgão na adoção de modelos de gestão. Conforme informa o Plano STJ 2020, o STJ adotou o planejamento estratégico em 1998 e em 2004 aprimorou seu modelo com a metodologia do *Balanced Scorecard* - BSC, o que representou um avanço qualitativo na elaboração da estratégia do órgão, consolidando o tribunal como referência no assunto para outras organizações públicas e também privadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base nos dados expostos neste artigo, os princípios definidores de governança não apresentam substancial distinção entre os setores público e privado. De

fato, os diferentes autores relacionados são unânimes em apontar como semelhantes e aplicáveis a ambas esferas os princípios de transparência, prestação de contas, responsabilização, liderança, estratégia e controle.

No campo privado, manter o foco no cliente e disputar um mercado cada vez mais exigente impulsionam as organizações a investirem em ações que as diferenciem em um cenário globalizado. Nesse sentido, a implantação de mecanismos que configuram a boa governança tem encontrado sucesso entre as empresas privadas. Investir em governança, para esse setor, é sinônimo de obtenção de lucro, de sobrevivência no mercado.

O mesmo, no entanto, não ocorre em tamanha dimensão e velocidade na administração pública. Ainda que seja notória, conforme apontado em trechos deste artigo, a importância dos valores relacionados à governança para o setor público, diversos são os desafios encontrados pelos gestores para sua efetiva implantação.

Combater a morosidade da administração pública, atrelada à dificuldade em implementar decisões tomadas pelos gestores públicos, conforme relacionado por autores mencionados neste artigo, já constitui um desafio bastante substancial à adoção da governança. Promover essa mudança é condição indispensável e primeva aos princípios de liderança e responsabilização, ambos relacionados à governança.

Outro desafio à governança constatado nas pesquisas realizadas para este artigo diz respeito à resistência interna a mudanças nas organizações públicas. Ainda que essa resistência não seja exclusiva da gestão pública, no setor público ela alcança maior repercussão, muito em função da estabilidade conferida legalmente aos servidores públicos ou ao processo mais dificultoso de desligamento dos empregados públicos não investidos de estabilidade. A elaboração de uma agenda pública desafiadora e inovadora, como a relacionada à governança, carece da adesão dos servidores e empregados envolvidos.

A própria gestão de riscos, vista por muitos autores como aspecto essencial ao tema aqui discutido, pode representar um desafio à implantação da governança na administração pública. Conforme mencionado anteriormente, a instrução normativa conjunta do MP/CGU deu grande relevância à gestão de riscos, em paralelo a adoção

da governança. Também o STJ, instituiu a gestão de riscos dentre os componentes que constituem o mecanismo de controle da governança.

Ocorre que a implantação da gestão de riscos na administração pública já implica por si só em uma série de desafios aos gestores. Segundo Luisa Cardoso Barreto (2009, p. 11), “os riscos que cercam os projetos governamentais derivam de uma multiplicidade de questões de complexidade altamente variável, sendo que tais questões nem sempre são de responsabilidade de uma única pessoa ou entidade”.

Da mesma forma que para a gestão de riscos, pode-se questionar e debater se também a implantação de controles internos nas instituições públicas, outro fator ao qual foi dada relevância pela instrução normativa conjunta do MP/CGU, está sendo realizada de forma a viabilizar a governança.

Ainda que não tenham sido abordados por esse artigo, alguns estudos apontam para a ineficiência na implantação dos controles internos nos órgãos públicos. Mesmo em órgãos de controle da administração pública, encontram-se exemplos de tratamento superficial do tema, não podendo já considerá-lo como assunto incorporado pela cultura nos órgãos.

Muitos são, então, os desafios impostos às organizações públicas para implementação da sistemática da governança. Nesse cenário, acredita-se que iniciativas como a do TCU, ao elaborar um referencial sobre governança e elencar melhores práticas relacionadas ao tema, sejam imperiosas e de grande contribuição para que tais problemáticas sejam sanadas. Espera-se, portanto, que, a exemplo do que vem sendo feito no STJ, a governança corporativa no Brasil comece a enfrentar os desafios impostos e firmar suas bases no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou identificar desafios que impactam a implantação da governança no setor público brasileiro. Considera-se que, ao longo do texto, e, de forma mais enfática quando foram tratados os resultados, o objetivo inicialmente identificado tenha sido alcançado.

Como limitações acadêmicas, ao se realizar as pesquisas na literatura disponível, deparou-se com a escassez de artigos relacionados ao tema aqui proposto.

Embora os estudos sobre a governança não sejam considerados recentes, o assunto ainda não foi amplamente explorado sobre o prisma de sua implantação no setor público brasileiro. Artigos que utilizem a metodologia de estudos de casos sobre a implantação da governança em órgãos públicos nacionais e que descrevam os sucessos e fracassos enfrentados no processo são quase inexistentes na literatura.

Considera-se que, a medida em que tais estudos se tornarem mais presentes no meio acadêmico, maior relevância será dada ao tema da governança no setor público brasileiro, o que beneficiará não só os gestores da administração pública, mas também a sociedade como um todo.

Ressalta-se, ainda, que embora tenham sido apresentadas diversas problemáticas a respeito do tema “governança na administração pública”, este artigo não tem a pretensão de esgotar o assunto em comento, mas apenas fomentar outras discussões pertinentes.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Luisa Cardoso. **Gerenciamento de riscos em projetos da administração pública: características, requisitos e possibilidades de melhoria para o estado de Minas Gerais**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2, 2009, Brasília. Disponível em: <

http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_6/gerenciamento_de_riscos_em_projetos_da_administracao_publica.pdf>. Disponível em 27 ago. 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta n. 1, de 10 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mai. 2016. Seção 1, p. 14-17.

INFOGLOBO. Empresas brasileiras adotam nova estrutura corporativa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 jan. 2016. Disponível em: <
<https://oglobo.globo.com/economia/empresas-brasileiras-adotam-nova-estrutura-corporativa-18514826>> Acesso em 17 mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Governança Corporativa**. 2017. Disponível em: <
<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>> Acesso em: 17 mar. 2017.

LISOT, Altair. **Os Princípios da Governança Corporativa no Processo de Modernização da Gestão da Segurança Pública no Brasil**. Revista Ordem Pública, v. 5, n. 1, p. 29-55, 2012. Disponível em: <
<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/45>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Revista APGS: administração pública e gestão social, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <www.apgs.ufv.br/artigos/241_80.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

RUA, Maria das Graças. **Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade**. Revista do Serviço Público, n. 3, p. 133-152, set./dez. 1997. Disponível em: <
<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1330/1997%20vol.48,n.3%20Rua.pdf?sequence=1>> Acesso em: 17 mar. 2017.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**.

Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/02.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR). **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília: SAE/PR, 2009. Disponível em <<http://www.sae.gov.br>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

SAITO, Ricardo; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli. **Governança Corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade**. Revista de Administração de Empresas, v. 48, n. 2, art. 6, p. 79-86, 2008. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a07.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Plano STJ 2020**. Brasília, 2015. Disponível em: < http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Institucional/Gestao-estrategica/Planejamento-estrategico> Acesso em: 20 mar. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança**. Brasília, 2014. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>> Acesso em: 20 mar. 2017.